Fondazione Semeion ETS

Bisogni, domande e risorse sociali: quali connessioni?

Incontro formativo, Viterbo, 24 marzo 2025

Preambolo

Lo spunto per questo incontro mi è venuto in occasione di una rilettura della Legge regionale del Lazio 11/2016 (principale norma che regola il sistema dei servizi e degli interventi sociali), ed in particolare da quanto previsto nell'art. 60 (Formazione e aggiornamento delle figure professionali sociali):

"*La Regione e gli enti locali… promuovono la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori sociali e degli operatori dell'area socio-sanitaria; b) iniziative formative a sostegno della qualificazione delle attività dei soggetti del terzo settore*".

Purtroppo, a nove anni dalla promulgazione della legge, non risulta che siano state realizzate iniziative in tal senso, né dalla Regione, né dagli Enti locali.

È auspicabile che l'iniziativa qui proposta, a cura della Fondazione Semeion, possa essere di stimolo sia per momenti strutturati di aggiornamento e formazione, sia per l'attuazione delle altre misure previste dalla legge, ma mai attivate, come ad esempio la "Carta sociale del cittadino" (art. 56):

"*Roma Capitale e gli organismi di cui all'articolo 44, … adottano, dopo l'approvazione del piano sociale di zona, la Carta sociale del cittadino con il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore. La Carta sociale del cittadino contiene:*

a) gli obiettivi ed i programmi di miglioramento della qualità della vita e del benessere sociale;

b) la mappa dei percorsi assistenziali e la tipologia dei servizi e degli interventi sociali presenti nel territorio;

c) i riferimenti ai livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nel piano sociale di zona;

d) le modalità e i criteri di accesso ai percorsi assistenziali.

La Carta sociale del cittadino è portata a conoscenza degli utenti mediante affissione presso i singoli comuni o presso il comune capofila del distretto socio-sanitario in luogo accessibile a tutti e con ogni altro mezzo idoneo a garantirne la massima diffusione".

Tra il dire e il fare

Per pianificare il sistema territoriale dei servizi e degli interventi sociali, attraverso il Piano sociale di zona, come previsto già dalla legge 328/2000, è necessario utilizzare le risorse (disponibili o da acquisire) per rispondere alle domande e ai bisogni sociali (socio-educativi, socio-assistenziali e socio-sanitari) della popolazione di riferimento.

In teoria, seguendo un percorso logico-deduttivo, bisognerebbe:

- ✓ partire dai "bisogni" (espressi o meno in "domanda sociale"), individuati mediante azioni di ricerca sociale nel territorio;
- ✓ indicare gli obiettivi e le attività da realizzare da raggiungerli;

- ✓ definire le priorità, anche per garantire le prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali;
- ✓ identificare le risorse (disponibili o da reperire) necessarie per realizzare le attività programmate, attraverso un'attenta ricognizione dell'offerta.

Così si esprimono, in generale, tutte le norme che regolano il settore dei servizi e degli interventi sociali.

Dal punto di vista etico, per elementari esigenze di giustizia ed equità, vi è un consenso generale sul fatto che si dovrebbe partire dai bisogni dei cittadini, in particolare da quelli più gravi e urgenti, per allocare le risorse dove più servono.

Legge regionale del Lazio n. 11/2016

- ✓ "Accedono prioritariamente al sistema integrato le persone che versano nelle seguenti condizioni: a) povertà o situazione economica disagiata; b) incapacità fisica, psichica o sensoriale, totale o parziale, a provvedere alle proprie esigenze…; c) non autosufficienza dovuta all'età o alla malattia; d) difficoltà all'inserimento nella vita sociale attiva, nel mercato del lavoro e nella frequenza scolastica obbligatoria; e) sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali (art. 6).
- ✓ "Il piano sociale di zona, previa analisi e valutazione dei bisogni e dell'offerta dei servizi…" (art. 48).

DGR 584/2020 (Linee guida per i Piani sociali di zona)

- ✓ "Di fronte a bisogni sempre più complessi e articolati … è necessaria una presa in carico integrata della persona e di tutti i suoi molteplici e differenziati bisogni"
- ✓ Dal confronto tra l'attitudine alla spesa sociale, la qualità della spesa (LEPS/non LEPS) ed il fabbisogno rilevato, il Comitato Istituzionale … procede ad individuare OBIETTIVI e PRIORITÀ per la successiva programmazione sociale"
- ✓ Il nuovo modello dei Piani Sociali di Zona prevede… che si seguano i seguenti punti: …"h) le modalità e gli strumenti per il monitoraggio sullo stato dei bisogni e del sistema locale dei servizi".

In realtà si segue quasi sempre un percorso inverso.

Si parte dalle risorse storicamente già impegnate (spesa pregressa), cercando di assicurare continuità a quanto esiste, anche per evitare i contracccolpi che la chiusura di un servizio potrebbe avere sull'opinione pubblica e sui decisori politici eletti.

Difficilmente però si dispone di una valutazione rigorosa sull'utilità, sulla qualità e sull'efficienza dei servizi in atto, al fine di accertarsi che essi rispondano agli effettivi bisogni del territorio. Salvo situazioni particolari, si tende a confermare l'esistente, eventualmente rivedendone alcuni parametri di costo.

In secondo luogo i servizi e gli interventi vengono programmati sulla base delle risorse disponibili (attualmente o potenzialmente), in quanto già inserite nei bilanci comunali degli anni precedenti, oppure trasferite o trasferibili da altri soggetti istituzionali (Regione, Stato), quasi sempre con vincolo di destinazione e a certe condizioni (ad esempio obbligo di co-finanziamento, di rendicontazione entro scadenze predeterminate, ecc.)[1].

In terzo luogo, nella programmazione si tiene conto della domanda sociale:

- ✓ non soddisfatta (liste di attesa),

[1] Al riguardo, alcuni Avvisi pubblici per il finanziamento di determinati progetti non vengono presi in considerazione dagli Uffici competenti, anche a causa degli oneri burocratici e organizzativi che comportano per il personale addetto.

- ✓ derivante da obblighi istituzionali (es. Tribunali o Prefettura),
- ✓ proveniente da singoli o gruppi che svolgono azioni di advocacy
- ✓ derivante da eventuali situazioni di emergenza.

Come si può notare, in questo percorso non appare quasi mai il confronto con i "bisogni sociali" (che non coincidono con la "domanda sociale").

Interconnessioni, ovvero 2^3

La tabella seguente mette in evidenza, in modo schematico, i risultati derivanti dalla presenza o meno di stati di bisogno e di domande sociali esplicite, con relazione all'offerta territoriale delle risorse sociali.

Connessioni tra bisogno, domanda e offerta sociale

Bisogno ↓	Domanda ↓	Offerta ↓	Risultato ↓
→ Presente	→ Presente	→ Presente	→ **Bisogno soddisfatto**
		→ Assente	→ **Bisogno insoddisfatto**
	→ Assente	→ Presente	→ **Offerta inutilizzata (stimolo per l'emersione del bisogno)**
		→ Assente	→ **Bisogno non emerso**
→ Assente	→ Presente	→ Presente	→ **Spreco attuale di risorse**
		→ Assente	→ **Spreco potenziale (da domanda)**
	→ Assente	→ Presente	→ **Spreco attuale e potenziale induzione della domanda**
		→ Assente	→ **Nessun problema**

La tabella illustra con chiarezza gli esiti – positivi e negativi - derivanti dall'incrocio tra la presenza o meno delle tre variabili considerate:

A. *l'offerta territoriale dei servizi e degli interventi sociali*
B. *la domanda esplicita per l'accesso alle prestazioni sociali*
C. *il bisogno delle persone e dei gruppi socialmente vulnerabili*

Può essere utile, al riguardo, riflettere su ciascuno di questi concetti.

Oltre le parole

A. L'offerta territoriale di beni, servizi e interventi sociali

L'insieme delle risorse socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie disponibili sul territorio costituisce il sistema dei servizi ed interventi sociali locali, da programmare attraverso il Piano

sociale di zona, strumento principe per l'organizzazione di tutte le risorse, attuali o da attivare nel corso dell'arco temporale di riferimento[2].

La DGR 584 della Regione Lazio è molto chiara su questo punto.

"Al fine di individuare gli obiettivi… più idonei… l'Ufficio di Piano… svolge un'attenta ricognizione dell'offerta territoriale.

"Prima di passare alla fase programmatoria vera e propria del Piano Sociale di Zona, ciascun distretto sociosanitario deve procedere alla "FOTOGRAFIA" del proprio territorio attraverso: … l'elaborazione da parte dell'Ufficio di Piano… di un quadro analitico dell'offerta, della domanda sociale ed una rappresentazione sotto l'aspetto geografico e demografico.

È importante osservare che il Piano sociale di zona dovrebbe mappare tutte le risorse presenti sul territorio, a prescindere dalla loro titolarità, dall'ente finanziatore e gestore. La maggior parte dei Piani, nel rilevare le risorse sociali del territorio (quando lo fa), prende però in considerazione solo quelle finanziate (direttamente o indirettamente) dagli Enti locali.

È evidente che il sistema di protezione sociale di un territorio è costituito anche da servizi e interventi promossi, finanziati e gestiti da Enti di carattere privato (compresi quelli *for profit*) o comunitario, come ad esempio la Caritas, la Croce Rossa o altri Enti del Terzo Settore.

Solo da una visione panoramica di tutte le risorse sociali disponibili sul territorio può dare conto dell'offerta complessiva delle prestazioni sociali disponibili, così come di eventuali criticità, permettendo in questo modo di individuare gli obiettivi strategici da perseguire nell'ambito del Piano sociale di zona.

La mappatura delle risorse non può limitarsi però ad un mero elenco, per quanto completo, dei servizi e degli interventi sociali presenti sul territorio. Essa deve prendere anche in considerazione elementi utili per valutarne l'adeguatezza e la rispondenza ai bisogni sociali locali. A titolo esemplificativo, si tratta di esaminare i seguenti aspetti:

- ✓ qualità, appropriatezza ed efficacia del servizio, sulla base di determinati requisiti strutturali, organizzativi e professionali;
- ✓ distribuzione territoriale e accessibilità dei servizi, da intendersi non solo dal punto di vista delle barriere architettoniche, ma anche da quelle della mobilità o da ostacoli culturali, burocratici ed economici;
- ✓ durata e stabilità (al riguardo, si deve constatare la prassi, sempre più frequente, del finanziamento di alcuni servizi con la logica del "progetto", che prevede una durata limitata a priori, il che aumenta la precarietà dei servizi stessi);
- ✓ notorietà, reputazione e appetibilità: l'effettiva fruizione di un servizio dipende anche da quanto e come è conosciuto da parte delle persone interessate; una risorsa che gode di "cattiva fama" potrebbe infatti non essere utilizzata da chi ne avrebbe diritto;
- ✓ efficienza: in particolare per i servizi e gli interventi finanziati con risorse pubbliche è necessaria una valutazione dei costi connessi con le prestazioni erogate e i risultati ottenuti;
- ✓ coerenza con la domanda e il bisogno: l'offerta può essere assente o sottodimensionata (insufficiente a rispondere a tutte le domande connesse con reali stati di bisogno), sovradimensionata, inutilizzata o inutile (originando sprechi attuali o potenziali).

Nell'analisi dell'offerta territoriale, dobbiamo sempre considerare il "bosco che cresce" senza far rumore, e non solo il "tonfo dell'albero che cade". C'è un grande, diffuso e silenzioso "welfare comunitario", a livello familiare, amicale, di prossimità, nell'azione di tante associazioni e gruppi di

[2] Il Piano sociale di zona potrebbe anche contenere decisioni per la soppressione di alcuni servizi, considerati non più necessari o utili. Si constata però che ciò non avviene quasi mai.

mutuo aiuto, nei servizi pubblici che funzionano bene. Questa "energia vitale e gratuita" va riconosciuta, tutelata e promossa (non solo a parole).

B. La domanda di prestazioni sociali

La domanda sociale è costituita dall'insieme delle richieste di prestazioni sociali, rivolte ai servizi sociali, provenienti dai cittadini o da Istituzioni e Organizzazioni (ad esempio Tribunale per i minorenni, Prefettura, Servizi sanitari, Forze dell'Ordine, Istituti scolastici, Enti assistenziali, ecc.).

Le domande possono essere più o meno formalizzate. In alcuni casi esse vengono registrate, anche se non accolte, andando eventualmente a generare liste di attesa.

Normalmente, la domanda sociale costituisce il miglior indicatore per l'individuazione dei bisogni sociali di un territorio. Si parte infatti dall'ipotesi che chi ha un determinato bisogno sia portato a richiedere prestazioni per soddisfarlo. Non sempre però è così. A volte il cittadino desiste dal formulare la domanda, quando è convinto del suo improbabile accoglimento (per la mancanza o la scarsa appetibilità del servizio, oppure per liste d'attesa troppo lunghe). In questo modo la richiesta rimane latente e non osservata dai sistemi informativi eventualmente attivati.

Questa evidenza sottolinea come la domanda sociale sia condizionata dalla percezione non solo del diritto (o meno) ad usufruire di prestazioni, ma anche dal livello di conoscenza dell'offerta del territorio. Il bisogno infatti non può evolvere verso una domanda esplicita di intervento se non si conosce la possibilità stessa di presentare la richiesta, oppure si ritiene che le prestazioni disponibili siano poco accessibili o di scarsa qualità.

È importante ricordare che in alcuni casi la domanda può essere indotta dall'offerta, anche nel caso in cui non vi sia alcuna relazione con un bisogno reale. Gli operatori sono a conoscenza di situazioni in cui vengono presentate domande strumentali e opportunistiche, anche se legalmente corrette. È stato il caso, ad esempio, di chi ha richiesto benefici previsti dal Reddito di Cittadinanza, pur in assenza di una condizione di povertà.

In altri casi, invece, vi sono reali bisogni, anche di una certa intensità, che restano sommersi e non si traducono in una domanda esplicita, ad esempio perché la persona interessata non percepisce adeguatamente il suo stato di bisogno oppure ritiene di non aver diritto ad alcuna prestazione.

Molti osservatori segnalano inoltre il fatto che alcune persone impoverite hanno difficoltà a chiedere aiuto o sussidi perché si vergognano della loro situazione. Anche questi casi confermano come non si debba confondere la domanda con i reali bisogni sociali del territorio.

La domanda sociale non sempre è chiara. Essa va sempre interpretata, tenendo conto del contesto e delle modalità in cui viene espressa. Ad esempio: la richiesta di un sussidio economico, motivato da povertà materiale, può "nascondere" una situazione di dipendenza da azzardo patologico o da sostanze, e/o un problema di usura.

La domanda può essere anche "muta", quando il portatore di un bisogno non sa esprimerla in modo facilmente percepibile. Ma può anche essere particolarmente "chiassosa" da parte di soggetti in grado di farsi ascoltare.

C. Il bisogno delle persone e dei gruppi socialmente vulnerabili

Il bisogno sociale è un concetto complesso, che assume differenti significati a seconda del contesto culturale ed economico in cui le persone vivono e delle prospettive di analisi. In generale, quando si parla di bisogni sociali, si fa riferimento a situazioni in cui mancano elementi ritenuti necessari o importanti per una vita dignitosa (ad esempio cibo, vestiario, alloggio, mobilità, educazione, lavoro, socializzazione).

Sono infatti i beni e i servizi che una determinata società ritiene che gli individui debbano avere per poter esercitare i loro diritti di cittadinanza, a stabilire cosa si debba intendere per "bisogno sociale". Si tratta dunque di un concetto che è solo in parte "oggettivo" e ciò rende molto difficile stabilire indicatori univoci.

Vi è una "gerarchia" dei bisogni. Gli esperti distinguono tra bisogni naturali e artificiali, primari e secondari, materiali e psicologici. Vi sono anche bisogni etero-indotti, tipici della società dei consumi, generati dalla pressione della pubblicità, per cui la mancanza di un prodotto molto diffuso, anche se non essenziale, è percepita come un vero e proprio "bisogno sociale". Un bisogno può essere percepito anche dal venir meno di una posizione consolidata: un bene o un servizio di cui si è goduto a lungo viene visto come un diritto e la sua mancanza come un bisogno.

I bisogni appaiono dunque socialmente e simbolicamente connotati. A seconda dei contesti culturali e valoriali, si stabiliscono priorità e scale differenziali. La loro determinazione implica giudizi di valore relativo, che nascono dal confronto con altri (ad es. "povertà relativa") o con la propria condizione pregressa (differenza tra "povertà" e "impoverimento").

Per tutti i motivi indicati sopra, nella pianificazione territoriale, oltre all'analisi dell'offerta e della domanda sociale, è necessario acquisire solide informazioni sui principali bisogni sociali del territorio, mediante un *sistema strutturato di ricerca sociale applicata*.

Vanno presi in considerazione, in particolare, i bisogni specifici di rilevanza pubblica che presentano caratteristiche di urgenza e gravità, assegnando priorità a quelli che richiedono prestazioni "essenziali" in grado di garantire i diritti fondamentali (cfr. art. 117 della Costituzione). Per la società è infatti un obbligo (etico e giuridico) rispondere ai bisogni dei soggetti più vulnerabili per età (minori, anziani), stato di salute o disabilità, genere, fragilità relazionale, mancanza di beni essenziali o vittime di violenza e discriminazione (cfr. art 3 della Costituzione).

Dal momento che i bisogni sono sempre in evoluzione, in modo dinamico, la pianificazione deve prendere in considerazione *non solo i bisogni attuali, ma anche quelli futuri*, attraverso proiezioni tendenziali.

Per (non) concludere

Il bisogno, la domanda e l'offerta sociale sono concetti dinamici, sempre in evoluzione. Per questo non basta "fotografarli", occorre "filmarli", mediante "istantanee ravvicinate" nel tempo, che possano rendere conto delle mutate situazioni, specialmente per i fenomeni che variano in modo accelerato.

Occasionali "mappature" o "report di valutazione" sono certamente importanti, ma possono rivelarsi poco utili.

Serve un "sistema" permanente e ben attrezzato: un "Osservatorio sociale".